

## الإصلاح الإداري من منظور الإدارة

### العامة الحديثة: نظرة تحليلية

#### ونقدية.

أ. لعرابي كريمة.

كلية الحقوق والعلوم

السياسية.

جامعة مولود معمري تيزي وزو

الملخص:

يتطلب التنفيذ الكفاء للسياسات العامة للدولة وجود إدارة حكومية على مستوى عال من الفعالية في الأداء، بالإضافة إلى جودة المنتج أو الخدمة المقدمة بما يحقق الرضا العام لجمهور المواطنين.

وفي ظل تحديات البيئة العالمية والمتطلبات المحلية، عرفت الدولة الحديثة تغيرا جوهريا على مستوى وظائفها وأنشطتها، مما طرح موضوع الإصلاح الإداري كضرورة لتحقيق المواءمة (La pertinence) بين مهام الدولة وكيفية إدارتها بكفاءة. وهذا لن يتأتى إلا من خلال تكييف الإدارة العامة بنيويا ووظيفيا مع الدور الجديد للدولة.

وعلى إثر ذلك، برز مصطلح "المناجمنت العمومي الحديث" NMP في ثمانينيات القرن الماضي، كوسيلة لتفعيل القطاع العام من جهة وضبط ميزانية الحكومة من جهة ثانية. حيث رفعت جميع الدول - متقدمة كانت أو نامية -

شعار الإصلاح الإداري، وتزايد اهتمام الساسة والأكاديميين ببحث الآليات والسبل الكفيلة لتوفير البيئة الصحية لتجسيد التغيير، وكذا كيفية إدارته بامتياز.

وتقتصر هذه المداخلة على تسليط الضوء على مقومات ومرتكزات الإصلاح الإداري من المنظور الغربي الحداثي من الناحية النظرية، ثم عرض ثلاث تجارب تعد رائدة في مجال التسيير العمومي الحديث (بريطانيا، أمريكا وفرنسا).

#### مقدمة:

يمثل الإصلاح الإداري المحور الرئيسي في إستراتيجية التنمية الشاملة للدول. وعليه، تعد منهجية إعدادة وتجسيده أكبر رهان يواجه الحكومات الحديثة؛ حيث لا يمكن تصور الإدارة العامة في العصر المابعدوي تسيير وفق النظرة التقليدية القائمة على شرح آلية إدارة شؤون الدولة والمجتمع فقط، بل أصبح من الأهمية بمكان النظر إليها (الإدارة العامة) كمجال تلقت فيه العلوم السياسية بالإقتصادية والإدارية لفهم آلية إدارة الحكم، والعلوم الإجتماعية بعلم النفس لفهم سلوكيات وأخلاقيات الموظفين والعاملين.

كما أصبحت مسألة احتراف الإدارة ومهنتها مطلبا ملحا في ظل الدور الجديد للدولة، حيث يترجم واقع التسيير العمومي مدى فعالية برامج الإصلاح الإداري من عدمها، بالإضافة إلى مدى قدرة وقوة القطاع العام على الاستجابة لمتطلبات أفراد المجتمع مقارنة بالقطاع الخاص.

### 1. مفهوم الإصلاح الإداري:

يشير مفهوم الإصلاح الإداري في معناه الواسع إلى تكييف البنية الإدارية وأنشطتها مع مهام الدولة<sup>1</sup>. وإن تعددت التعاريف المرتبطة بهذا المفهوم لاختلاف وجهات نظر المفكرين والباحثين وتباين طروحاتهم الفكرية والسياسية لمفهوم التنمية، نجد أن معظم التعاريف تركّز على الجانب الغائي للإصلاح الإداري بالإضافة إلى مجالاته:

حيث يعرف أحمد رشيد الإصلاح الإداري على أنه الأسلوب التدريجي المرحلي والمنظم لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة، وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره. إذ لا يعكس صفة الشمولية في التحول كالتطوير التنظيمي<sup>2</sup>.

وبين هذا التعريف أن الإصلاح يهدف إلى تحسين الأوضاع القائمة ( en gardant la forme existante ) وهو بذلك يميل إلى تخفيف مساوئ التنظيم وتصحيح الأوضاع الرديئة فيه.

بينما يذهب شارل دبّش إلى أبعد من ذلك، حيث ينظر إلى الإصلاح الإداري كـ "عملية تغيير أو ترشيد أو تحديث، وفي أبسط الحالات هو عملية تكييف الإدارة مع المستجدات على درجات من التكييف وذلك في ركائز الإدارة الأساسية

فالسؤال الجوهرى، البسيط والمعقد في آن واحد في موضوع الإصلاح الإداري كان وسيظل متمحورا حول كيفية التجاوب مع احتياجات المواطنين المتزايدة دون الوقوع في العجز على مستوى ميزانية الدولة. ومن هذا المنطلق بادرت الدول الغربية عمليات إصلاح واسعة في إطار ما سمي بالتسيير العمومي الجديد (le nouveau management public) بهدف تخفيض نفقاتها العمومية من ناحية، وتفعيل جهازها الحكومي من ناحية أخرى.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ماهي أسس ومقومات الإصلاح الإداري؟ وإلى أي مدى يمكن اعتباره (الإصلاح الإداري) مدخلا رئيسيا لتحقيق فعالية التسيير العمومي في ظل العولمة والدور الجديد للدولة؟

وسوف نعتمد في التحليل على المحاور الرئيسية التالية:

- الإصلاح الإداري: المفهوم والغاية
- آليات إصلاح الجهاز الحكومي وتطويره من منظور الإدارة العامة الحديثة.
- تجارب رائدة في الإصلاح الإداري.

### أولاً: الإصلاح الإداري: المفهوم والغاية.

يعد موضوع الإصلاح الإداري المفتاح الرئيسي لبلوغ مشاريع إصلاح الدول مقاصدها، فلا تنمية سياسية أو اقتصادية أو إجتماعية في ظل إدارة عامة ضعيفة وهشة. فما المقصود بالإصلاح الإداري؟ وماهي الأهداف المرجوة من اعتماده؟

<sup>1</sup> راجع: عفيف حيدر، صباح هاشم، الإدارة العامة، جامعة دمشق: منشورات جامعة دمشق، 2006-2007، ص 295.

<sup>2</sup> أحمد رشيد، الإدارة العامة بالدول النامية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1979، ص 100.

"البنية، والأشخاص، وأساليب العمل" وهو عملية دائمة ومستمرة يعتمد على أشخاص مهنيين<sup>1</sup>.

والملاحظ أن هذا التعريف حاول الجمع بين الغاية من الإصلاح، مجالاته ووسائله.

في حين يرى الدكتور عمر صدوق أن مصطلح الإصلاح يشير إلى "الحكم المطلق على الوضع السابق والحالي بأنه فاسد ولا بد من إصلاحه، وكذلك الحكم على الإجراءات الجديدة بأنها إيجابية وصالحة، وهو أمر نسبي في الاتجاهين، لأن القضية تتعلق بمدى ما يتحقق في كل مشروع عمل مستقبلي<sup>2</sup>."

ويستند هذا التعريف إلى المعنى اللغوي للإصلاح الذي يعتمد لتغيير وضع فاسد أو غير جيد بغية تحسينه.

وعلى العموم، يعدّ الإصلاح الإداري تغيير إرادي ومخطط، غايته بلوغ درجة عالية من الكفاءة والفعالية على مستوى الأداء الحكومي.

#### ب- أهداف الإصلاح الإداري:

لقد انتهجت معظم الدول عقب الحرب العالمية الثانية الإصلاح الإداري لمواءمة أجهزتها الإدارية مع مشاريع التشييد والبناء. غير أن بروز العولمة والإقتصاد الحر، جعل من برامج الإصلاح الإداري تأخذ منحى آخر أكثر حركية وديناميكية، لتكييف السياسات العامة للدولة مع المحيط الدولي والمحلي.

وعليه، وأمام هذه الرهانات المرفوعة، باشرت الدول الحديثة عمليات إصلاح واسعة داخل جهازها الحكومي. ويمكن إيجاز العوامل المرجعية لاعتماد الإصلاح الإداري فيما يلي:

- عجز ميزانية الدولة أمام الضغوط المتزايدة على الموارد، وبالتالي ضرورة خفض التكاليف (faire plus avec moins)
- المطالب المتزايدة للمواطنين، وتطلعهم للمشاركة في رسم القرارات المتعلقة بالخدمات المقدمة إليهم.
- توفير التقدم التكنولوجي الحاصل لإمكانيات جديدة لتحسين جودة الخدمة.
- التغيرات الحاصلة في نظرية تسيير القطاع الخاص ومواءمة تطبيقها على القطاع العام لتفعيله. نظرا لما يحققه القطاع العام الفعّال في تحسين أداء الإقتصاد الكلي للدولة.
- بروز وتنامي قوى داعية إلى شرعية وشفافية الإدارة. ( في تقديم الخدمة وطريقة الوصول إليها خاصة)<sup>3</sup>.

ولقد حاول كل Dominique Foucher et

Serge Alecian في كتابهما الموسوم « Guidedu

<sup>1</sup> عفيف حيدر، صباح هاشم، مرجع سابق، ص

<sup>2</sup> عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، الجزائر: د.م.ج، 1995، ص 90.

<sup>3</sup> OCDE, l'Administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité du service, 1996, p10.

من خلال أسباب ودواعي الإصلاح المذكورة أعلاه، يمكن حصر الغاية من اللجوء إلى عملية الإصلاح الإداري في الأفكار التالية:

- تنمية وتطوير الجهاز الحكومي لجعله أكثر تكيفا واستجابة للرهانات والتحديات الجديدة التي تفرضها العولمة.
  - استيعاب الإدارة العامة لدورها الجديد ضمن الفواعل الدولية والمحلية الجديدة.
  - بلوغ إدارة محترفة في القطاع العام، تعتمد على جودة ونوعية الخدمة العمومية المقدمة.
  - ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال التحول إلى التحكم في المخرجات (الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات تجاه قياس المخرجات والنتائج).
  - غرس ثقافة تنظيمية جديدة للخدمة العمومية للانتقال من الإدارة الحاكمة إلى الإدارة الخادمة.
- وبذلك، يكون المنتظر من كل عملية إصلاح هو حسن استخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية أعلى، فالحاجة إلى الإصلاح الإداري هي وليدة الحاجة

» management dans le service public « هذه العوامل في أربعة أسباب رئيسية وهي:

1. العامل الإقتصادي: حيث أدى بطء وتيرة النمو الإقتصادي إلى نقص الموارد المالية المخصصة للإدارة العامة، ما يجعل هذه الأخيرة في محل التخلي عن بعض الأنشطة الإقتصادية التقليدية والتكيف مع العالم الجديد والمنافسة الدولية.
2. العامل التكنولوجي: فالثورة التكنولوجية والمعلوماتية أوجبت إدخال وسائل حديثة في مجال الخدمة العمومية، سواء على مستوى العملية التسييرية أو في طريقة تقديم الخدمة أو المنتج للمواطن.
3. العامل الاجتماعي: حيث نلاحظ تغيرا كبيرا في تطلعات كل من المواطنين، الموظفين والعاملين من الإدارة العمومية.
4. العامل المؤسسي: فدخل الدولة في المحيط الدولي المفتوح، وانتهاجها للامركزية في التنظيم أدى إلى ضرورة تغيير الهياكل وطرق عمل الإدارة العامة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dominique Foucher, Serge Alecian, Guide du management dans le service public, 4<sup>ème</sup> tirage, paris: les éditions d'organisation, 1994, p 99.

إلى تحسين الكفاءة والفعالية والإقتصاد في النفقات.<sup>1</sup>

**ثانياً: آليات إصلاح الجهاز الحكومي وتطويره من منظور الإدارة العامة الحديثة.**

عرفت أوروبا في ثمانينيات القرن الماضي ظهور مصطلح "التسيير العمومي الجديد" (NMP)\* ذات الأصول الأنجلوسكسونية؛ والذي يشير إلى تسيير الجهاز الإداري للدولة وفق منطق الإدارة بالنتائج بدلاً من إدارة الوسائل والأهداف.

وتستند الإدارة العامة الحديثة وفق هذا التيار إلى مجموعة من الركائز نحاول إجمالها في ثلاث نقاط رئيسية، وهي:

أ- **التغيير في نمط التسيير:** يعد التسيير العمومي الحديث ثورة حقيقية في وجه النمط التسييري التقليدي (البيروقراطي) القائم على إدارة العمليات. حيث أصبح الاهتمام منصبا على النتائج والمخرجات بدلاً من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة. ولهذا الغرض، حاول المهتمون بمجال الإصلاح الإداري التركيز على عاملي الكفاءة والفعالية من خلال تبني القطاع العام لممارسات

<sup>1</sup> راجع: كمال نور الله، البيروقراطية والتغيير، ج4، سلسلة دليل القائد الإداري، دمشق: دار طلاس، 1992، ص ص 79 - 80.

\* NMP : le Nouveau Management Public.

إدارة الأعمال كاستعمال أسلوب قياس الأداء، التخطيط الاستراتيجي، خدمة العملاء، المنافسة والربحية.

ب- كما تعتمد الإدارة العامة الحديثة تفويض السلطات بشكل موسّع للمستويات الدنيا، وانتهاج أسلوب التعاقد في مجال تقديم الخدمات العامة لخلق روح المنافسة.<sup>2</sup>

ت- **الاتجاه نحو الخصوصية والشاركة:** لقد أفرزت العولمة والمشكلات الإقتصادية المتتالية - خاصة بعد الأزمة البترولية في بداية السبعينيات - ضعفا ملحوظا على مستوى ميزانيات معظم الدول. وتزامنا مع التطور الهائل في الفكر التنظيمي وبروز فكرة "المناجمنت العمومي"، مع ظهور علامات ضعف وعجز القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، انتبعت الدول إلى ضرورة إعادة صياغة وتحديد دورها في خضم الأوضاع الجديدة على المستوى المحلي والعالمي.

واعتمدت لذلك أسلوب تقليص دورها وفتح المجال أمام القطاع الخاص، معتمدة بذلك على أسلوبين أساسيين وهما:

<sup>2</sup> بلال خلف السكارنة، الفساد الإداري، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص 373.

## 1. الخصخصة (la Privatisation):

إن العناية والاهتمام بالأمور العامة ليست حكراً على الحكومة، وهذا لوجود فاعلين آخرين يشاركون في تحمل هذه المسؤولية، ومن ضمن هؤلاء نجد القطاع الخاص. ولتفعيل دوره على الدولة أن تخلق البيئة الاقتصادية المستقرة وتشجع المنافسة وتعزز المشاريع التي تخلق فرص العمل.<sup>1</sup>

ويكمن الهدف الرئيسي من عملية الخصخصة في تقوية القطاع العام (أصغر لكن أقوى: moins d'Etat pour mieux d'Etat)

## 2. الشراكة بين القطاع العام والخاص

<sup>2</sup> (PPP: Partenariat Public/Privé)

من المعروف أن الشركات الاقتصادية والتجارية والمالية ليست بشركات خيرية، وأن هدفها الرئيسي هو تحقيق أكبر عائد من الربح. إلا أن هذا لا يعني تخليها عن المسؤولية الاجتماعية.<sup>3</sup> كما أن شعور مؤسسات القطاع

<sup>1</sup> محمد قاسم القريوتي، مقدمة في الإدارة العامة، ط2، عمان: دار وائل للنشر، 2012، ص ص 291-293.

<sup>2</sup> تعرف اللجنة البريطانية للشراكة بين القطاعين ال PPP بأنها: "علاقة مشاركة بالمخاطرة بين القطاعين العام والخاص بناء على طموح مشترك من أجل تحقيق هدف مأمول للسياسة العامة للبلد".

<sup>3</sup> يعرف مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة المسؤولية الاجتماعية على أنها "الالتزام المستمر من قبل شركات الأعمال بالتصرف أخلاقياً، والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والعمل على

الخاص بهذه المسؤولية جعلها توسّع من نشاطاتها لتتهدم بمشكلات المجتمع والبيئة، وهي بذلك تشمل الأضلاع الثلاثة للتنمية المستدامة (حسب مجلس الأعمال العالمي): النمو الاقتصادي، التقدم الاجتماعي وحماية البيئة.<sup>4</sup>

ونظراً للدور المحوري للمؤسسات الخاصة في عملية التنمية، اتجهت الحكومة إلى عقد شراكة مع القطاع الخاص من منظور الحاكمية القائمة على جانبين: أولهما قدرة كليهما على التعامل مع الآخر، بينما يتمثل الجانب الثاني في درجة التوصل إلى نتيجة مستديمة بين طرفي الشراكة بما يحقق التوازن بين الحاجات الاقتصادية، السياسية، المجتمعية، التكنولوجية والبيئية.<sup>5</sup>

## 3. التغيير في البناء الهيكلي للإدارة

العامة:

من تبعات تقليص دور الدولة وتغيير نمط وأسلوب الإدارة والتسيير، ضرورة إعادة البناء الهيكلي للأقسام والوحدات الإدارية على نحو يجعل البنى التنظيمية متكيفة مع المهام والأدوار الجديدة للدولة. كما أوجب ذلك إنشاء وحدات

تحسين نوعية الظروف المعيشية للقوى العاملة وعائلاتهم، والمجتمع المحلي والمجتمع ككل".

<sup>4</sup> بلال محمود الوادي، ليث عبد الله القهيوي، الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص، عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 227-228.

<sup>5</sup> عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 37.

(le gouvernement doit seulement faire ce que seulement le gouvernement peut faire.)<sup>3</sup>

عرفت المملكة المتحدة في نهاية الثمانينات شعورا بالإحباط والفشل في التحكم في النقابات والتضخم والأزمة البترولية، ما جعل حكومة تاتشر تقبل بمقترحات تقرير Robin Ibbs المعنون "تحسين الإدارة في الحكومة: الخطوات التالية".<sup>4</sup>

لقد كان العلاج المقترح من طرف تقرير Robin ibbs بمثابة ثورة وتغيير راديكالي عن منحى تقرير Northcote Trevelyan 1854 الذي أوصى بوجوب عمل الخدمة المدنية ككل متماسك؛ إذ رأى هذا التقرير الجديد أن الخدمة المدنية أكثر ضخامة وتوسعا من أن تدار كخدمة واحدة، كما أن المصالح الإدارية العمومية غير متجانسة في المهام والخصائص. وبغية تفعيل القطاع العام لأبد من خلق وكالات تنفيذية مستقلة تكون مسؤولة عن نشاطاتها أمام الوزارة الوصية والبرلمان.

كما أقر التقرير أن اهتمام الوزارات ينبغي أن ينصب حول تقديم الخدمة أكثر من اهتمامها بالسياسات، نظرا لغياب التأكيد على الكفاءة والأداء في الفترات السابقة، ليصبح الوزراء ملزمون بتحديد سياسة المؤسسات وموازنتها ومتابعة أداء التنفيذيين.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Michael Duggett, « Les conditions préalables nécessaires au changement », IDARA, volume 13, numéro 1-2003, n° 25, p 27.

<sup>4</sup> "Improving management in government : Next steps"

<sup>5</sup> جون جرينوود ولينتون روبنس، "نحو ثقافة إدارية: تجربة الخدمة المدنية البريطانية" في: جوزيف

ومصالح إدارية لتقديم الخدمة مع توسيع درجة اللامركزية (la décentralisation) لتقريب الخدمة من المواطن<sup>1</sup>، ومن النماذج الناجحة في تكريس اللامركزية نموذج الخطوات التالية في المملكة المتحدة، الذي سنعرضه في المحاور الموالية.

### ثالثا: تجارب رائدة في الإصلاح الإداري:

اعتمدت حركة الإصلاح الإداري في معظم الدول نهج اقتلاع البيروقراطية التقليدية واستبدالها بإدارة منافسة (الإدارة العامة الحديثة)، مدركة بذلك للمتغيرات البيئية ومهتمة بالمواطنين كزبائن<sup>2</sup>. وفيما يلي بعض التجارب الغربية الناجحة في مجال الإصلاح الإداري وفق تطبيق آليات التسيير العمومي الحديث.

#### أ. النموذج البريطاني: (1988-1995)

كانت سياسات مارغريت تاتشر M. Thatcher منذ وصولها إلى سدة الحكم تهدف إلى تحجيم الحكومة لتفعيل أدائها وتخفيض نفقاتها. حيث كانت تستند إلى الرأي القائل أن "على الحكومة القيام فقط بما تستطيع الحكومة عمله"

<sup>1</sup> راجع: بلال خلف السكارنة، مرجع سابق، ص.372.

<sup>2</sup> دونالد كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية، تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003م، ص 85.

## ب- التجربة الأمريكية: (إعادة الابتكار)

رغم الإصلاحات المتتالية التي عرفتھا الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى جهازها الحكومي منذ ستينيات القرن الماضي، سجلت الحكومة عجزا واضحا في بداية التسعينيات في ميزانيتها العامة، بالإضافة إلى مشكلة سوء توزيع المهام والمسؤوليات بين الحكومة الفيدرالية والولايات.

وفي عهد الرئيس Clinton، باشر نائبه Al Gore تغييرا جوهريا على الجهاز الحكومي حيث وضعت لجنة آل غور سنة 1993م تقريرا بعنوان "إنشاء حكومة تعمل أكثر وتكلف أقل" (créer un gouvernement qui travaille mieux et coûte moins).

يتعين على الحكومة الفيدرالية - حسب

NPR : National Performance Review -

المعروفة بلجنة غور، أن تبحث عن الفعالية إلى أن تبلغها.<sup>3</sup>

وتدور فكرة "إعادة الابتكار" حول ضرورة غرس ثقافة الإبداع في مختلف المنظمات العمومية، مع جلب المعايير المعمول بها في القطاع الخاص وتطبيقها على القطاع العام بغية الوصول إلى نتائج مبهرة.

ويمكن تلخيص أهداف هذا الإصلاح

الإداري في النقاط التالية:

وقد باشرت حكومة تاتشر إنشاء وكالات تنفيذية، يترأسها مديرون تنفيذيون يتم تعيينهم وزاريا، ويخضعون لبرامج تحسين المستوى في دورات تدريبية. وهكذا تم إنشاء تنظيمات مستقلة كثيرة تقوم بتقديم الخدمات للمواطنين، بعدما كانت مؤمنة في وقت مضى من قبل الوزارات.

فمن خلال هذا الإصلاح الإداري المعروف بـ "الخطوات التالية"، والذي كان الهدف الرئيسي من ورائه بلوغ أكبر عدد ممكن من الوكالات المسؤولة عن نشاطاتها - من خلال خوصصة كل المصالح القابلة للتخصيص، ومعرفة التزامات كل وكالة ومصادر تمويلها - وجدت الحكومة نفسها في موضع منافسة القطاع الخاص لضمان خدمات نوعية لمستقبلي الخدمة.<sup>1</sup>

غير أن ما يعاب على تجربة Next Steps أنها غامضة في أهدافها، هل كانت تسعى إلى الخوصصة كأولوية أم إلى تقوية القطاع العام؟<sup>2</sup> كما أن التجربة لم تكن لتكون لولا الأزمة المالية التي عرفتھا الخزينة العمومية البريطانية وإصرار المرأة الحديدية (تاتشر) على خوضها رغم استياء العديد من الموظفين الذين طردوا من مناصب عملهم لإنقاذ ميزانية الدولة.

جي. جبرا وأ. بي. دويفيدي (محرران)، الثقافة الإدارية في سياق عالمي، تر: مشيب بن عايض القحطاني، وحيد بن أحمد الهندي (مراجع)، معهد الإدارة العامة، 2011، ص 106 - 107.

<sup>1</sup> Micheal Duggett, op.cit, p30.

<sup>2</sup> Voir : sylvie Trosa, Moderniser l'administration : comment font les autres ? Préface de Serge Vallemont, paris : les éditions d'organisation 1995, pp 285-286.

<sup>3</sup> Hayet Ben Said, « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de la modernisation : Etude de cas Canadiens et leçons pour le Maroc », mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en sciences de gestion, université de Montréal : Ecoles des hautes études commerciales, 2000, pp 33-34.

• حكومة توقعات، فأساس نجاح كل إصلاح هو وجود رؤية (vision) مستقبلية واضحة المعالم تستند إلى تخطيط استراتيجي يتنبأ ويتوقع المستقبل.

لقد تحققت فعلاً دعوة كل من ديفيد أوزبورن وتيد جيلبر إلى الانتقال من الحكومة البيروقراطية إلى الحكومة المنافسة والمقاولة<sup>4</sup> عبر ترسيخ ثقافة إدارية جديدة قائمة على الإبداع الإداري، غير أن ذلك يبقى محدوداً في ظل ارتباط الإدارات العمومية بميزانيات محددة سلفاً.

#### ج- التجربة الفرنسية (قانون LOLF)

عرفت فرنسا بعد صدور القانون العضوي المتعلق بقانون المالية (la LOLF : La Loi Organique relative aux Lois de Finances) سنة 2001م،<sup>5</sup> نقلة نوعية في مسار إصلاحاتها الإدارية، حيث يقر المهتمون بمواضيع الإصلاح الإداري بأنه أعمق تحديث في تاريخ الإدارة العمومية الفرنسية، بل اعتبر كدعامة أساسية لإصلاح الدولة.

• بلوغ حكومة تنافسية تحرّكها قوى السوق لتقديم أحسن خدمة لزبائنهم، فالحكومة التنافسية هي حكومة توجهها النتائج. حيث يرغم التنافس الاحتكارات العامة أو الخاصة على الاستجابة لحاجات زبائنهم (فالقضية ليست: قطاع عام ضد قطاع خاص بل هي قضية خلق جو من المنافسة ضد الاحتكار).<sup>1</sup>

• حكومة محفزة، تركز على توجيه وتحريك مؤسسات اجتماعية واقتصادية تقوم بتوصيل الخدمات وتلبية حاجات المواطنين حتى لا تصبح رهينة الروتين الممل لجمع الضرائب وتقديم الخدمات.<sup>2</sup>

• حكومة تمكين، حيث يشير ويليام جونسون أن عملية تمكين ومشاركة المواطنين في الإدارة تشمل ثلاث مستويات رئيسية: المقاولة، تفويض السلطة والرقابة الشعبية.<sup>3</sup>

<sup>4</sup> Voir : Donald.j. Savoie, « what is wrong with the new public management ? » in Iric Otenyo, Nancy Lind, **Comparative public administration: the essential readings**, Elsevier JAI, volume 15, 2006, p594.

<sup>5</sup> صدر قانون la LOLF في 01 أوت 2001، ووضع حيز التنفيذ ابتداء من 01 جانفي 2006م.

<sup>1</sup> راجع: ديفيد أوزبورن، تيد غايلبر، إعادة اختراع الحكومة، تر: محمد توفيق البجيرمي، الرياض: مكتبة العبيكان، 2010، ص ص 101- 120.

<sup>2</sup> نفس المرجع السابق، ص 53.

<sup>3</sup> William C. Johnson, **Public administration: policy, politics and practice**, 2<sup>nd</sup> edition, Mc Graw Hill, 1996, p225.

• وضع نظام معلوماتي لمتابعة النفقات العمومية في المستويات الدنيا وصولاً إلى المحاسبة الوطنية لمجموع النفقات العمومية.

• تفعيل دور البرلمان الذي بوسعه رقابة الإدارة العامة في أي وقت.

• تبسيط عملية التسيير وتنظيم المصالح والوحدات الإدارية، خاصة على المستوى المحلي حتى تستجيب لاحتياجات البرامج المحددة في السياسات العامة.

ويكلف هذا القانون "المسؤول عن البرنامج" (responsable BOP : responsable de Budget Opérationnel de Programme) على تحقيق الأهداف السنوية، كما يتيح له إمكانية اقتراح إصلاحات لتحسين فعالية الوحدات الإدارية على مدار السنة.

ومن مهام مسؤول BOP أيضاً التأكد من أن حلقة التنفيذ تتابع جيداً الأهداف التي دافعوا عنها أمام البرلمان، كما يحرص أن تتوفر لدى هذه المصالح الإدارية الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة للمهام، وبأن عملية تنظيمها تحقق الجودة والإقتصاد في النفقات.<sup>2</sup>

لقد أرسى قانون LOLF فعلاً طرق وقواعد عمل حديثة، وذهنية جديدة داخل الإدارة قائمة على الاهتمام المستمر بفعالية العمل، وإطلاق العنان للإبداع الإداري خاصة على مستوى

ويرمي LOLF إلى تحقيق حزمة من الأهداف الإستراتيجية التي من شأنها أن تجعل من التسيير العمومي الفرنسي مسؤولاً وفعالاً، نختصرها في النقاط التالية:

- الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج: أرسى هذا القانون قواعد جديدة لإعداد وتنفيذ الميزانية العامة للدولة من شأنها أن تؤدي إلى تحسين فعالية السياسات العامة. كما يبعد الساسة والمسؤولين من الحديث المطول حول حجم الوسائل والأموال المرصدة لسياساتهم، للحديث عن النتائج المحققة والملموسة من خلال استعمال تلك الأموال والوسائل.
- التقييم الفعال للسياسات العامة: يسمح التطبيق السليم لقانون LOLF بمقارنة النتائج الملموسة للسياسات العامة مع أهدافها ووسائلها.<sup>1</sup>
- تطبيق اقتراب الماناجرية (l'approche managériale) على العمل الحكومي؛ من خلال إجراءات مراجعة المهام ومساءلة كل إدارة حول جوهر عملها.
- رؤية بعيدة المدى للنفقات العمومية؛ فرغم مبدأ سنوية الميزانية يتوجب على الإدارات العمومية تبرير مدى صلاحية نفقاتها العمومية بشكل مستمر.

<sup>1</sup> « d'une logique de moyens à une logique de résultats » sur le site web : <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/lessentiel/d'une-logique-de-moyens-a-une-logique-de-resultats.html>

<sup>2</sup> Sylvie Trosa, **La réforme de l'Etat : un nouveau management ? Valeurs et Enjeux**, paris : éditions ellipses, 2008, pp 75-76.

الأقاليم. وبذلك تكون مهمة إصلاح الدولة مهمة الجميع.

غير أن هذا لا ينفي وجود صعوبات في إتباع أسلوب البرامج في تحديد الميزانية العامة، فحسن التسيير والإقتصاد في النفقات من جهة ومسألة الأولويات بين البرلمان والمسؤول المحلي من جهة ثانية عادة ما تخلق عراقيل في تنفيذ مثل هذه الإصلاحات.

#### خاتمة:

من خلال هذا العرض الوجيز للإصلاح الإداري، نصل إلى نتيجة جوهرية مفادها أن الإصلاح الإداري ذو طابع عالمي وتطبيق محلي... وبين عالمية الفكرة وخصوصية التنفيذ يظهر عجز دول وتفوق أخرى.

كما أن المغزى الحقيقي من إصلاح الدولة هو تقويتها، وإن كان تقليصها هو السبيل الذي عرف شهرة في البداية، فإن عنصر القوة المؤسساتية والإدارية شرط لا يجب التنصل منه (ربما أصغر ولكن أقوى)<sup>1</sup> وهذا ما لا ينبغي تتجاهله في عالمنا العربي والإسلامي.

وحتى لا نبقى في إطار المعادلة الثقيلة "ضخامة التكاليف - محدودية النتائج" على الدول العربية والإسلامية تبني إيجابيات المنظور

<sup>1</sup> فبناء الدولة حسب فوكوياما هو "تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات فاعلة وقادرة على البقاء". وهذا تعريف مناقض لفكرة تحجيم الدولة. راجع: فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، تر: مجاب الإمام، الرياض: مكتبة العبيكان، 2007، ص ص 48-55.

الغربي للإصلاح؛ كتبني منطق الإدارة بالنتائج لضمان شفافية الأعمال الحكومية، اعتماد البعد الإستراتيجي في التسيير، توسيع قاعدة اللامركزية، تفعيل دور المجتمع المدني ووضع المواطن في قلب الإصلاح لأنها الميكانزمات الحقيقية لديمومة الدولة (la pérennité de l'Etat).

#### قائمة المراجع:

##### باللغة العربية:

1. أوزبورن، ديفيد. غابيلر، تيد. إعادة اختراع الحكومة. تر: محمد توفيق البجيرمي، الرياض: مكتبة العبيكان، 2010.
2. الوادي، بلال محمود. القهيوي، ليث عبد الله. الشراكة بين مشاريع القطاعين العام والخاص. عمان: دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، 2012.
3. السكارنة، بلال خلف. الفساد الإداري. عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2011.
4. القريوتي، محمد قاسم. مقدمة في الإدارة العامة. ط2، عمان: دار وائل للنشر، 2012.
5. الرشيد، عادل محمود. إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.
6. جرينوود، جون. روبنس، لينتون. "نحو ثقافة إدارية: تجربة الخدمة المدنية البريطانية" في: جبرا، جوزيف جي.

3. OCDE, **l'Administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité du service**, 1996.
4. Savoie, Donald. « what is wrong with the new public management ? » in Otenyo, Iric. Lind, Nancy. **Comparative public administration: the essential readings**, Elsevier JAI, volume 15, 2006.
5. Trosa, Sylvie. **La réforme de l'Etat : un nouveau management ? Valeurs et Enjeux**, paris : éditions ellipses, 2008.
6. Trosa, Sylvie. **Moderniser l'administration : comment font les autres ?** Préface de Serge Vallemont, paris : les éditions d'organisation, 1995.
7. Duggett, Michael. « Les conditions préalables nécessaires au changement », **IDARA**, volume 13, numéro 1-2003, n° 25.
8. Ben Said, Hayet. « Gestion du changement dans l'administration publique en vue de la modernisation : Etude de cas Canadiens et leçons pour le Maroc », **mémoire** présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en sciences de gestion, université de Montréal : Ecoles des hautes études commerciales, 2000.
- « d'une logique de moyens à une logique de résultats » sur le site web : <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/lessentiel/d'une-logique-de-moyens-a-une-logique-de-résultats.html>
- دويضي، أوبي. (محرران)، **الثقافة الإدارية في سياق عالمي**، تر: القحطاني، مشبب بن عايض. الهندي، وحيد بن أحمد (مراجع)، معهد الإدارة العامة، 2011.
7. حيدر، عفيف، هاشم، صباح. **الإدارة العامة**. جامعة دمشق: منشورات جامعة دمشق، 2006 - 2007.
8. كيتل، دونالد. **ثورة الإدارة العامة العالمية**. تر: محمد شريف الطرح، الرياض: مكتبة العبيكان، 2003م.
9. نور الله، كمال. **البيروقراطية والتغيير**. ج4، سلسلة دليل القائد الإداري، دمشق: دار طلاس، 1992.
10. فوكوياما، فرانسيس. **بناء الدولة**. تر: مجاب الإمام، الرياض: مكتبة العبيكان، 2007.
11. صدوق، عمر. **آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة**. الجزائر: د.م.ج، 1995.
12. رشيد، أحمد. **الإدارة العامة بالدول النامية**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1979.

#### باللغة الأجنبية:

1. Foucher, Dominique. Alecian, Serge. **Guide du management dans le service public**, 4<sup>ème</sup> tirage, paris : les éditions d'organisation, 1994.
2. Johnson, William. **Public administration: policy, politics and practice**, 2<sup>nd</sup> edition, Mc Graw Hill, 1996.